

Se agradecen los aportes, críticas y sugerencias de  
Juan Benavides, Fabián H. Cacivio, Jorge Isaac,  
María Elia Klappenbach, Mariana S. Lares,  
Ricardo S. Piana, Nair Remorino, Fernando Sánchez  
Celeste Souto y José Villafañe.

Con el apoyo de



Fondo de las Naciones Unidas  
para la Infancia



© 2009 Editores del Puerto s.r.l.

Corrientes 1515 - 10º - A  
(1024) Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Telefax (54-11) 4372-8969/4375-4209  
www.editoresdelpuerto.com  
delpuerto@editoresdelpuerto.com

Diseño de tapa: Diego GRINBAUM

Ilustración de tapa: G. Groß,  
*Straßenszene nach dem I. Weltkrieg*  
(Escenas callejeras después de la Primera  
Guerra Mundial).

Impreso en agosto de 2009 en  
COLOR EFE S.R.L.  
Paso 192. Avellaneda  
Pcia. de Buenos Aires

Tirada: 1000 ejemplares  
Hecho el depósito de ley 11.723

Impreso en Argentina

Las opiniones contenidas en esta  
publicación son de responsabilidad  
exclusiva de sus autores.

Infancia y democracia en la provincia de Buenos Aires :  
comentario crítico sobre las leyes 13.298 y 13.634 /  
compilado por Emilio García Méndez y Gabriel M. A.  
Vitale. - 1a ed. -  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Del Puerto,  
2009.  
464 p. ; 22x15 cm.

ISBN 978-987-1397-45-7

1. Derecho Penal. I. Emilio García Méndez, comp. II.  
Vitale, Gabriel M. A., comp.  
CDD 345

Fecha de catalogación: 28/07/2009

## Infancia y democracia en la Provincia de Buenos Aires

Comentario crítico sobre las leyes 13.298 y 13.634

Emilio García Méndez  
Gabriel M. A. Vitale  
(compiladores)

Carpeta.....

Folio Nº.....

DF.....

Institucional

54

2 S/F

FOTOCOPIADO

342

INSTITUCIONAL

Folio

152

DF

S/F 2



Editores  
del Puerto

Ley comentada Cecilia I. Abalos, Flavia B. Centurión, Cecilia Lopes, María Alejandra Massano y Gabriel M. A. Vitale .....	89
<b>Anexo normativo</b>	
Decreto 300/05 .....	357
Decreto 151/07 .....	381
Disposición 12/07 de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social .....	383
Resolución 166/07 del Ministerio de Desarrollo Social .....	385
Resolución 171/07 del Ministerio de Desarrollo Social .....	396
Resolución 172/07 del Ministerio de Desarrollo Social .....	416
<b>Bibliografía</b> .....	431
<b>Acerca de los autores</b> .....	435

*Infancia y democracia en la Provincia de Buenos Aires* se presenta como una modesta contribución al análisis e interpretación de dos leyes claves en materia de infancia: las leyes 13.298 y 13.634. Ambas resultan un paso decisivo en el sinuoso y complicado camino de colocar las conquistas del Estado democrático de derecho al servicio de los derechos de la infancia y la adolescencia. La profunda reorganización del proceso de familia y la no menos profunda construcción de un proceso penal juvenil enmarcado en los mandatos constitucionales resultan condiciones necesarias, aunque no suficientes, para un salto cualitativo de una política social pública. Una política pública entendida no sólo como un simple sinónimo de política gubernamental, sino como una articulación no desprovista de conflictos y contradicciones entre los esfuerzos del Estado y los esfuerzos de la sociedad civil. Es que, en democracia, aunque sea obvio decirlo, lo público es lo de todos.

Por ello, no está demás aclarar que estos textos normativos no pueden analizarse sólo desde la frialdad de sus artículos o desde la conceptualización de los institutos que incorporan o modifican los procedimientos hasta hace poco vigentes. Estas leyes deben interpretarse como el desembarco constitucional, contra el sustento normativo de las prácticas justificantes de la cultura de la situación irregular para con los menores de edad; prácticas basadas en procedimientos secretos e informales, sin partes claras y con nítidas concepciones de control y castigo, disfrazadas de educación tutelar y ubicadas en las antípodas de un debido proceso constitucional. Este proceso irregular fue inaugurado en el año 1938 cuando se sancionó la ley 4.664, y se creó el primer Tribunal de Menores de la Provincia de Buenos Aires que, por otra parte, es el primer Tribunal de ese tipo en el país. Nace así el dispositivo institucional para materializar una cultura según la cual la política social para los hijos de los pobres será competencia exclusiva y excluyente del Poder Judicial. Una cul-

tura "perfeccionada" en el año 1983, con el tristemente célebre Decreto ley 10.067/83. Es claro que la arquitectura del Patronato de Menores provincial no sólo tuvo sustento en estas normas sino que multiplicó su operatividad a través de decretos, reglamentos, disposiciones y resoluciones que dieron forma a la perspectiva tutelar, la fortalecieron y posibilitaron su férrea implementación durante todo el siglo XX.

Sólo hace muy poco, en el año 2005, con la aprobación de la ley nacional 26.061, se produce la primera fisura significativa en la fuente de legitimidad de esta particular justicia especializada.

Llegados a este punto, es conveniente recordar que no alcanzaron en su momento los esfuerzos académicos, institucionales, políticos y sociales para defender el proceso de legalidad, instaurado en el año 2000 a través de la sanción de ley 12.607; el cual, sin embargo, sirvió de base para no cometer similares errores en el futuro, profundizar las discusiones entre todos los actores relacionados con la infancia y la adolescencia en la Provincia de Buenos Aires y lograr los consensos mínimos y necesarios para la generación de este nuevo escenario. Es por ello que el año 2007, cuando se aprobó la ley 13.634, puede caracterizarse como trascendental, en la medida en que comienzan a establecerse los principios generales de reestructuración y reorganización de los procesos del fuero de familia y el debido proceso en materia de responsabilidad penal juvenil. La fuerte apuesta en clave de derechos, realizada entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, se hubiera tornado abstracta si en el mes de marzo la Suprema Corte de Justicia no hubiera levantado la suspensión de la ley 13.298 sobre Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños y, a su vez, dando su tiro de gracia, previo dictamen de la Procuración General, en el mes de abril no se hubiera declarado la inconstitucionalidad del proceso penal/tutelar de menores. Esta participación democrática de los tres Poderes provinciales evidencia, una vez más, las particularidades de su recorrido, con el valor agregado de que se derogaba no sólo un decreto ley sino todo un complejo mecanismo de interpretar y actuar sobre la infancia y adolescencia.

Una pesada herencia en forma de deuda queda, sin embargo, pendiente. Nos referimos al oprobioso e inconstitucional artículo 64 de la ley 13.634, el que abre las puertas a una "solución" verdaderamente esquizofrénica de los problemas sociales. Este peligroso y preocupante artículo posibilita lo imposible, es decir, la privación de

libertad de los menores inimputables y no punibles, no ya como una legítima respuesta estatal sería a los delitos graves cometidos por los menores de edad, sino como una forma de política social "reforzada" muy en especial para los adolescentes pobres de las periferias urbanas.

Este texto de leyes comentadas, que hoy presentamos como una herramienta de trabajo para los múltiples operadores del sistema socio-jurídico para la infancia, no sólo analiza e interrelaciona los artículos de las leyes 13.298 y 13.634, sino que indaga además en sus antecedentes, sus recorridos históricos y políticos, así como en la importancia de su conceptualización, de su aplicabilidad y de sus contradicciones, principalmente las relacionadas con el delicado capítulo de la inimputabilidad, todavía vigente en gran parte por la desgraciada sintonía con el inconstitucional Régimen penal de la minoridad (decretos/ley 22278/80 y 22803/83).

*Infancia y democracia en la Provincia de Buenos Aires* incorpora además capítulos trascendentales para poder comprender la magnitud de la ruptura jurídico-cultural con que nos enfrentamos. Han contribuido decisivamente para ello Mario Coriolano, Defensor de Casación e integrante del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, quien desarrolló el capítulo de "Garantías procesales mínimas. Necesarias e insuficientes"; Jorge Roldán, Fiscal de Casación e integrante del Consejo de la Magistratura que abordó "Hacia un nuevo Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. Participación del Ministerio Público Fiscal". Los derechos gremiales encuentran su posición de privilegio con la contribución de Antonio Cortina en "Antes y después. La vida que crece se abre paso"; los peritos Martha S. Kliun y Gustavo Fernández desarrollan "Los desafíos de los equipos técnicos en las nuevas leyes de infancia de la Provincia de Buenos Aires"; Adolfo Aguirre y Marcelo Ponce Núñez, fundadores del Foro Provincial por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, quienes han tenido una participación más que significativa en este proceso, explican por qué "Los niños y jóvenes son el ideal de nuestro presente y base de nuestro futuro".

Entendemos que *Infancia y democracia en la Provincia de Buenos Aires* intenta ser una herramienta de intervención, discusión y crítica en el nuevo camino generado para los derechos de niños y adolescentes; donde han participado y deben seguir confluyendo todo el arco académico, social y político, el que no ha sido un mero

espectador de este desarrollo, sino participante activo en la defensa de derechos y puesta en funcionamiento de un nuevo sistema de justicia de infancia edificado sobre bases constitucionales.

Estamos convencidos que estas leyes no podrán, por sí solas, consolidar el sistema de respeto y ejecución de los derechos de infancia y adolescencia, pero sólo a través de ellas, como herramientas de intervención, es posible materializar los fundamentos ético jurídicos mínimos para hacer efectivos los derechos de la infancia y la adolescencia, y en definitiva, podamos hablar, seriamente, de una verdadera democracia.

### **Ley 13.298**

### **De la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños**